



Ministerstwo Klimatu i Środowiska

Sekretarz Stanu
Krzysztof Bolesta

DFE-WNF.0312.2.2025.AS
4122746.16680115.13671519
Warszawa, 09-01-2026

Odpowiedź na wystąpienie generalne

Sprawa: pismo Rzecznika Praw Obywatelskich - wystąpienie generalne w sprawie programu priorytetowego „Czyste Powietrze”
Państwa znak: V.7200.98.2025.MŻW
Data wystąpienia: 6.12.2025 r.

Pan
Marcin Wiącek
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

w odpowiedzi na Pana pismo, dotyczące prośby o analizę zasygnalizowanych w piśmie problemów i odniesienie się do zgłoszonych w nim zastrzeżeń oraz o przedstawienie informacji o procedowanym projekcie ustawy o pomocy osobom poszkodowanym w programie Czyste Powietrze, przedstawiam wyjaśnienia.

Program priorytetowy „Czyste powietrze”

Przypomnę, że celem działania Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: NFOŚiGW), jest finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej [1], w zakresie i na zasadach określonych w tej ustawie.

Zarząd NFOŚiGW ma za zadanie przyjmować programy priorytetowe. Przed zatwierdzeniem programu, opinię wydaje minister właściwy do sprawy klimatu [2]. Finalnie uchwałę w sprawie ustalenia kryteriów wyboru przedsięwzięć finansowanych ze środków NFOŚiGW podejmuje Rada Nadzorcza NFOŚiGW [3].

Opracowanie zasad udzielania dofinansowania ze środków pochodzących ze źródeł unijnych oraz procedur dotyczących grantobiorców jest więc zadaniem NFOŚiGW. Program „Czyste powietrze” (dalej: Program) prowadzi NFOŚiGW razem z wojewódzkimi funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej (dalej: wfośigw).

Ministerstwo Klimatu i Środowiska (dalej: MKiŚ) współpracuje z NFOŚiGW przy realizacji Programu, występując w kilku rolach, jako:

- organ nadzoru [4];
- Instytucja Odpowiedzialna za Realizację Inwestycji w Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności (dalej: KPO);
- Instytucja Pośrednicząca w Programie Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027 (dalej: FEnIKS);
- organ nadzoru nad NFOŚiGW jako Operatorem Funduszu Modernizacyjnego (dalej: FM) [5].

W ramach wskazanych ról, MKiŚ podejmuje działania, aby zapewnić efektywną i zgodną z obowiązującymi przepisami realizację Programu.

MKiŚ zapewniło na finansowanie tego Programu środki, pochodzące ze źródeł zagranicznych:

- 13,9 mld zł z KPO;
- 7,7 mld zł z FEnIKS;
- 10 mld zł z FM.

W efekcie tego NFOŚiGW przekazuje środki finansowe do wfośigw zgodnie z przedstawianym przez nie zapotrzebowaniem. Natomiast decyzje dotyczące realizacji wypłat podejmowane są samodzielnie przez poszczególne wfośigw.

Z kontekstu Pana pisma wynika, że wystąpienie dotyczy przede wszystkim sposobu realizacji poprzednich wersji programu priorytetowego „Czyste Powietrze” (dalej: Program). Od 31 marca 2025 r. obowiązuje nowa odsłona Programu, w której część podnoszonych przez Pana kwestii została już zmodyfikowana.

I. Sytuacja beneficjentów oszukanych przez nieuczciwych wykonawców.

MKiŚ i NFOŚiGW rozumieją oczekiwania społeczne, aby osoby działające w dobrej wierze, a pokrzywdzone przez nierzetelnych wykonawców, nie ponosiły negatywnych skutków cudzych działań.

Analiza zgłoszeń oraz kontrole przeprowadzone przez NFOŚiGW oraz wfośigw wskazują, że część wykonawców realizujących przedsięwzięcia w ramach Programu mogła działać na szkodę beneficjentów. Wykonawcy składali wnioski w imieniu beneficjentów, poświadczając nieprawdę, a także dopuszczali się oszustw, wyłudzeń oraz fałszowania dokumentów.

Mając na uwadze trudną sytuację beneficjentów Programu, MKiŚ, NFOŚiGW oraz wfośigw podejmują działania zmierzające do ograniczenia negatywnych skutków po stronie beneficjentów:

1. NFOŚiGW oraz wfośigw prowadzą działania informacyjne o prawach beneficjentów w przypadku nadużyć lub niewykonania prac przez wykonawcę. Przygotowano i opublikowano na stronie czystepowietrze.gov.pl poradnik dla beneficjentów oszukanych przez nieuczciwych wykonawców. Poradnik zawiera informacje o sposobie postępowania

w takich sytuacjach i wskazówki dla beneficjentów gdzie powinni się kierować w celu uzyskania bezpłatnej profesjonalnej pomocy prawnej. Niektóre wfośigw przekazały do gmin i powiatów materiały edukacyjne, przykładowe scenariusze działań, a w razie potrzeby - deklaracje przeprowadzenia szkoleń. Z naszych informacji wynika, że rzecznicy konsumentów oraz przedstawiciele Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: UOKiK) monitorują sytuację i na bieżąco udzielają porad osobom, które się do nich zgłaszają.

2. Większość wfośigw organizuje pomoc prawną dla beneficjentów – są to bezpłatne porady udzielane przez prawników – radców prawnych lub adwokatów. Wfośigw nawiązały współpracę z Okręgowymi Radami Adwokackimi lub Okręgowymi Izbami Radców Prawnych, a także z punktami bezpłatnej pomocy prawnej oferowanej w powiatach. W niektórych przypadkach delegują własnych prawników do pomocy pokrzywdzonym beneficjentom.

3. W przypadku podejrzeń popełnienia przestępstw przez nierzetelnych wykonawców NFOŚiGW, wfośigw lub pokrzywdzeni beneficjenci składają zawiadomienia do właściwych organów ścigania. Organy te prowadzą postępowania.

Program jest finansowany ze środków publicznych, w tym europejskich, dlatego istnieje prawny obowiązek dbania o prawidłowość i gospodarność wydatkowania oraz rozliczania dofinansowania. W razie stwierdzenia poważnych naruszeń zasad Programu, właściwe instytucje - przede wszystkim wfośigw - muszą podjąć działania przewidziane w umowach i regulacjach dotyczących Programu.

Wyjaśniamy, że:

1) stroną umowy o dofinansowanie jest wfośigw oraz beneficjent – osoba fizyczna, która realizuje przedsięwzięcie w swojej nieruchomości. Wykonawca nie jest stroną tej umowy. Wykonawca działa na podstawie umowy cywilnoprawnej z beneficjentem;

2) jeśli wystąpią sytuacje wskazane w umowie o dofinansowanie, wfośigw mogą w konsekwencji wypowiedzieć tą umowę i żądać zwrotu środków od drugiej strony umowy – beneficjenta;

3) w przypadkach niezgodności w zakresie realizacji umowy o dofinansowanie, które są możliwe do skorygowania, stosowane są rozwiązania łagodniejsze (np. aneksowanie umowy, ograniczenie zakresu przedsięwzięcia), zależnie od oceny konkretnej sprawy.

W celu wsparcia beneficjentów, zmodyfikowano procedurę odzyskiwania grantów [6] w ramach środków pochodzących z FEnIKS. Zmieniona procedura istotnie ogranicza liczbę wypowiedzeń umów o dofinansowanie, ponieważ daje wfośigw i beneficjentowi narzędzia do „ratowania” umowy. NFOŚiGW pracuje nad analogiczną procedurą dla środków z KPO uwzględniającą te same mechanizmy.

Wprowadzone mechanizmy mają na celu rozwiązanie problemów dotyczących nieterminowej lub niepełnej realizacji przedsięwzięć, głównie z przyczyn leżących po stronie wykonawców. Zmieniona procedura ogranicza liczbę wypowiedzeń umów, ponieważ umożliwia:

- wydłużenie terminu realizacji przedsięwzięcia,

- częściowe rozliczenie projektu z wypłaconą zaliczką przy korekcie zakresu rzeczowego,
- zmianę formy finansowania z prefinansowania na refundację.

W efekcie wypowiedzenie umowy o dofinansowanie nastąpi dopiero po wykorzystaniu wszystkich dostępnych ścieżek naprawczych (zmiana umowy dotacji, zwrot odsetek, zmiana formy finansowania). Procedura określa sposób postępowania stron aktywnej umowy o dofinansowanie, dopuszczając modyfikacje tego stosunku cywilnoprawnego, poprzez wydłużenie terminu realizacji zadania. Procedura wprowadza elastyczność w rozliczeniach bez konieczności natychmiastowego rozwiązania umowy. Beneficjent zyskuje szansę na rozliczenie umowy, szczególnie poprzez wydłużenie terminu realizacji. Jest to korzystne dla wykorzystania środków FEnIKS, ponieważ zwiększa liczbę projektów zakończonych sukcesem i powoduje większą certyfikację środków. Propozycje rozwiązań zawarte w procedurze nie zwalniają beneficjentów z konieczności spłaty odsetek za nieterminowe lub niewłaściwe wykorzystanie zaliczki. Ustalając zmieniony termin, wfośigw powinien brać pod uwagę konieczność realizacji zgodnie z umową o dofinansowanie projektu grantowego w ramach FEnIKS.

Dodatkowo wfośigw mogą prowadzić rozmowy ugodowe z beneficjentem. Takie rozmowy mogą trwać przez pewien czas i zakończyć się kompromisowym rozwiązaniem sporu. Jednostka sektora finansów publicznych [7](w tym wypadku wfośigw) może zawrzeć ugodę w sprawie spornej należności cywilnoprawnej, jeżeli oceni, że skutki ugody są dla tej jednostki lub odpowiednio Skarbu Państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego korzystniejsze niż prawdopodobny wynik postępowania sądowego albo arbitrażowego. Ocena ta musi być sporządzona na piśmie i uwzględniać m.in.:

- zasadność spornych żądań,
- możliwość ich zaspokojenia,
- przewidywany czas trwania i koszty postępowania sądowego lub arbitrażowego.

Prokuratoria Generalna rekomenduje rozważenie polubownego rozwiązania sporu w kontekście korzyści jakie – w porównaniu do ścieżki dążenia do władczego rozstrzygnięcia sporu przez sąd – może ona przynieść dla samej jednostki i Skarbu Państwa. Wskazuje ponadto, że ugoda pozwala uwzględnić w granicach dopuszczalnych przepisami interesy oraz oczekiwania obu stron, a zatem uniknąć władczego rozstrzygnięcia, co m.in. minimalizuje negatywne skutki sporu dla perspektyw dalszej współpracy stron oraz obniża koszty społeczne sporu.

W połowie 2025 r. powołano zespół do spraw osób poszkodowanych przez wykonawców, do którego zostali zaproszeni przedstawiciele MKiŚ, Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, Prokuratury Krajowej, Ministerstwa Sprawiedliwości, UOKiK oraz NFOŚiGW. Zespół analizował obecne przepisy prawne i przygotował propozycje ich zmian, aby lepiej chronić beneficjentów. W trakcie prac stwierdzono brak regulacji, które umożliwiałyby:

- zawieszenie lub odstąpienie od egzekucji przeciwko beneficjentom,
- umorzenie należności beneficjentów przez wfośigw w szczególnych przypadkach.

Zespół opracował projekt nowych przepisów wraz z uzasadnieniem i oceną skutków regulacji. Projekt ten stał się podstawą formalnych prac legislacyjnych w MKiŚ. Projekt ustawy o pomocy beneficjentom – osobom fizycznym poszkodowanym w związku z realizacją Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze” znajduje się w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod numerem UD346. Projekt odpowiada na postulaty zgłaszane przez Pana, w tym przede wszystkim:

- 1) Umożliwienie zawieszenia obowiązków dotyczących należności beneficjentów. Proponowane przepisy mają chronić poszkodowanych beneficjentów, przy jednoczesnym zabezpieczeniu interesu wfośigw w przypadku niezrealizowanego przedsięwzięcia lub zadań, a także NFOŚiGW w zakresie sprawowanego nadzoru nad realizacją programów powierzonych do wdrażania przez wfośigw.
- 2) Wprowadzenie mechanizmu umożliwiającego dochodzenie należności bezpośrednio od wykonawców. Zamiarem projektodawców jest wprowadzenie dodatkowych mechanizmów umożliwiających dochodzenie przez NFOŚiGW/wfośigw na ścieżce cywilnoprawnej należności bezpośrednio od nierzetelnych wykonawców na podstawie przepisów ustawy. Dodatkowo przewiduje się zwiększenie uprawnień wfośigw w toku postępowania karnego przygotowawczego oraz na etapie sądowym poprzez uzyskanie przez wfośigw statusu pokrzywdzonego (obok beneficjenta) w takim postępowaniu. Spowoduje to możliwość zasądzenia przez sąd w postępowaniu karnym obowiązku naprawienia szkody na rzecz wfośigw jako pokrzywdzonego.
- 3) Umożliwienie NFOŚiGW i wfośigw udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych. Proponuje się wprowadzenie przepisy umożliwiającej NFOŚiGW oraz wfośigw umarzania i rozkładania na raty należności wynikających z konieczności zwrotu udzielonych dotacji beneficjentom, np. z powodu trudnych okoliczności życiowych.

Planowany termin przyjęcia projektu ustawy przez Radę Ministrów to I kw. 2026 r.

Jednocześnie w nowej odsłonie Programu wprowadzono szereg zmian aby zapewnić bezpieczne wydatkowanie środków publicznych i ochronę beneficjentów przed nieuczciwymi działaniami wykonawców:

- Wdrożono ogólnopolski system operatorów Programu. Jest to odpowiedzią na sygnały zgłaszane przez beneficjentów, jednostki samorządu terytorialnego oraz wfośigw, dotyczące nieprawidłowości w zakresie działań podejmowanych przez pełnomocników i wykonawców. Operator w Programie pełni kluczową rolę w wspieraniu beneficjentów, szczególnie tych, którzy korzystają z najwyższego i podwyższonego poziomu dofinansowania oraz prefinansowania. Funkcję operatorów pełnią gminy oraz wfośigw, co zapewnia spójny system wsparcia i niezbędną pomoc beneficjentom. Operatorzy pomagają beneficjentom na każdym etapie procesu, od podjęcia decyzji o realizacji inwestycji, przez proces inwestycyjny, aż do zakończenia projektu i rozliczenia dotacji. Wnioski o dofinansowanie z prefinansowaniem można składać wyłącznie w ścieżce operatorskiej, nawet jeśli działa pełnomocnik.
- Najbardziej newralgicznym elementem w procesie prefinansowania jest złożenie dyspozycji wypłaty zaliczki należnej beneficjentowi, poprzez przelanie jej na rachunek bankowy wykonawcy. W każdym przypadku, nawet jeżeli został

ustanowiony pełnomocnik, dyspozycja musi być podpisana przez beneficjenta, a podpis musi być złożony przy udziale operatora. Ma to chronić beneficjentów, w szczególności osoby o najniższych dochodach, zagrożone ubóstwem energetycznym.

- Przygotowano wzór umowy pomiędzy beneficjentem a wykonawcą. Większość postanowień tej umowy to klauzule obowiązkowe, co oznacza, że strony umowy muszą je stosować. Ma to na celu ujednolicenie zawieranych stosunków prawnych, ale także ograniczenie ryzyka związanego z wprowadzeniem nieuczciwych klauzul umownych. Wzór tej umowy zapewnia równowagę stron i był konsultowany z UOKiK.

II. Wymóg posiadania prawa własności domu od minimum 3 lat.

W nowej odsłonie Programu (dla wniosków składanych od 31 marca 2025 r.) wprowadzono dodatkowe zasady aby zapewnić skuteczne i sprawiedliwe wykorzystanie środków publicznych.

Jednym z kluczowych elementów tych zasad jest wymóg posiadania nieruchomości przez co najmniej 3 lata przed złożeniem wniosku o dofinansowanie. Wyjątkiem jest nabycie nieruchomości w drodze spadku, wtedy ten okres może być krótszy. W przypadku nabycia tytułu prawnego do nieruchomości w inny sposób, w tym w drodze darowizny lub nabycia w wyniku sprzedaży, brak jest możliwości zastosowania odstępstwa od wymaganego trzyletniego okresu posiadania nieruchomości. Wprowadzony zapis ma na celu zapobieganie nadużyciom i spekulacjom, zwiększenie efektywności wydatkowania środków publicznych i skuteczności mechanizmów kontrolnych i prewencyjnych w Programie, przy jednoczesnym uproszczeniu procedur weryfikacji wnioskodawców.

W poprzedniej edycji Programu zdarzały się przypadki nabywania/przepisywania nieruchomości wyłącznie w celu uzyskania dotacji. Nabycie własności lub współwłasności domu, często w bardzo niskim procencie, dotyczyło osób, które w danym okresie miały zerowe lub bardzo niskie dochody i miało na celu tworzenie fikcyjnych warunków do uzyskania dotacji na najwyższym poziomie. Zdarzały się również przypadki wnioskowania przez takie osoby o dotację do kilku budynków w celu ich późniejszej odsprzedaży.

Wprowadzenie konieczności posiadania prawa własności lub współwłasności, przez okres co najmniej 3 lat przed złożeniem wniosku, ogranicza tego typu działania zabezpieczając interesy budżetowe i cele Programu oraz zapewnia, że dofinansowanie trafi do rzeczywistych właścicieli, którzy faktycznie zamieszkują budynek. Celem Programu jest poprawa efektywności energetycznej budynków, które pozostaną w użytkowaniu beneficjentów przez dłuższy czas. Dotacje powinny trafiać do osób, które realnie potrzebują wsparcia, a nie do tych, którzy mogą korzystać z Programu dla własnych korzyści finansowych. Wprowadzenie jasnego i jednolitego warunku dostępu do dotacji zapewnia transparentność i jednolitość przyznawania środków oraz równe traktowanie beneficjentów. Wprowadzenie trzyletniego okresu karencji zapewnia lepsze dysponowanie środkami Programu oraz minimalizuje ryzyko wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem.

Podstawą prawną dla wprowadzenia tego warunku są m.in. przepisy:

- ustawy POŚ, która umożliwia organom NFOŚiGW przyjmowanie programów priorytetowych i ich zmian, po uprzednim ich zaopiniowaniu przez ministra właściwego do spraw klimatu oraz ustalanie warunków i kryteriów wyboru przedsięwzięć finansowanych ze środków NFOŚiGW, a także dokonywanie wyboru przedsięwzięć do dofinansowania, biorąc pod uwagę określone priorytety w zakresie finansowania ochrony środowiska, a także efektywne zarządzanie środkami, aby zmaksymalizować efekt ekologiczny w miarę dostępnych środków.

- ustawy OFP, które nakładają obowiązek efektywnego i przejrzystego wydatkowania środków publicznych, a także określają prawo ogółu podmiotów do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej.

Do NFOŚiGW napływają zgłoszenia dotyczące sytuacji, w których beneficjenci nie spełniają wymogu posiadania nieruchomości przez 3 lata przed złożeniem wniosku. Zgłoszenia te dotyczą przypadków uzasadnionych i niezależnych od beneficjenta, np.:

- podziału lub scalenia nieruchomości,
- nabycia pełnej własności w ramach reorganizacji,
- zakupu nieruchomości w celu jej remontu i stałego zamieszkania.

NFOŚiGW analizuje te zgłoszenia, ich zasadność oraz możliwość rozszerzenia katalogu wyjątków od wymogu trzyletniego okresu posiadania nieruchomości. Celem jest zapewnienie zgodnego z przeznaczeniem wykorzystania środków Programu, przy zachowaniu zasad trwałości i eliminacji ryzyka nadużyć.

III.Skomplikowane zasady Programu

Skala i charakter Programu – obejmującego miliony potencjalnych beneficjentów oraz finansowanego ze środków krajowych i europejskich – wymagają stosowania jednolitych, transparentnych i weryfikowalnych procedur, zapewniających równe traktowanie oraz prawidłowe gospodarowanie środkami publicznymi.

Zasady Programu wynikają z ustawy POŚ oraz ustawy OFP, a w zakresie środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, zastosowanie mają również przepisy właściwe dla wdrażania tych środków [8]. Wymogi formalne, terminy i procedury nie są nadmiernie skomplikowane – zostały zaprojektowane w celu zapewnienia prawidłowego wydatkowania środków publicznych, zgodnie z zasadami celowości, gospodarności i efektywności. Weryfikacja dokumentów i rozliczeń jest obowiązkiem wfośigw wdrażających Program, a rygor terminów umożliwia sprawne rozliczanie środków.

Wfośigw, jako dysponenti środków publicznych, są zobowiązane do zachowania szczególnej staranności przy weryfikacji dokumentów składanych przez beneficjentów w ramach rozliczenia wniosków o płatność. Każdy wniosek podlega szczegółowej analizie, a projekty oceniane są indywidualnie – z uwzględnieniem ich specyfiki, zakresu rzeczowego oraz przedstawionej dokumentacji.

Aby przyspieszyć wypłatę środków i uwzględnić zgłaszane przez beneficjentów oraz wykonawców postulaty, MKiŚ poleciło NFOŚiGW oraz wfośigw nadanie najwyższego priorytetu rozpatrywaniu zaległych wniosków o płatność. NFOŚiGW oraz wfośigw – we

współpracy z MKiŚ – wdrożyły działania usprawniające.

Relacja pomiędzy wfośigw a beneficjentem ma charakter cywilnoprawny, a nie administracyjnoprawny. W związku z tym nie stosuje się przepisów KPA [9], w tym zasad dotyczących „prostoty postępowania”. Założeniem podmiotów wdrażających jest stosowanie prostych i klarownych zasad, które będą zrozumiałe dla ich adresatów. Wypłata środków następuje na podstawie umowy dotacji, a nie decyzji administracyjnej. Zarzut nadmiernego formalizmu jest więc nieuzasadniony – procedury wynikają z Programu i umowy, a nie z reżimu administracyjnego.

Warunki Programu determinują zakres żądanej dokumentacji. Program umożliwia wypłacanie środków publicznych w formie zaliczek a także realizowanie przedsięwzięć o szerokim zakresie rzeczowym. Wymaga to zgromadzenia i przedłożenia w celu rozliczenia odpowiedniej dokumentacji przez beneficjenta a następnie jej weryfikacji i zaakceptowania przez wfośigw. W nowej odsłonie Programu wprowadzono m.in.:

- jasną, etapową ścieżkę realizacji inwestycji (audyt energetyczny → realizacja → świadectwo charakterystyki energetycznej → rozliczenie),
- wzmocnioną rolę wfośigw i gmin (nowa rola operatorów), którzy zapewniają wsparcie beneficjentom najwyższego poziomu dofinansowania i prefinansowania na etapie przygotowania i realizacji przedsięwzięcia,
- narzędzia porządkujące proces rozliczeń, w tym rekomendowane koszty jednostkowe, które ułatwiają weryfikację wniosków o płatność i skracają czas ich obsługi.

Beneficjent ma prawo do korekty wniosku, uzupełnienia dokumentów oraz ponownego rozpatrzenia sprawy. Procedury dopuszczają indywidualne podejście w uzasadnionych przypadkach. Wprowadzono również procedurę, o której mowa w części I odpowiedzi, polegającą na uelastycznieniu rozliczenia przedsięwzięcia w zakresie środków FEnIKS. NFOŚiGW oraz wfośigw monitorują sytuację i na bieżąco wprowadzają usprawnienia w działaniu Programu.

Znaczna część opóźnień i wezwań do uzupełnień wynika z braków lub nieprawidłowości w dokumentacji składanej przez beneficjentów, takich jak niepełne faktury, rozbieżności kwotowe, brak protokołów odbioru czy składanie wniosków przed zakończeniem prac. wfośigw jest zobowiązany do weryfikacji tych elementów, co wynika z przepisów ustawy OFP oraz zasad rozliczania środków europejskich. Równocześnie podejmowane są działania organizacyjne i informacyjne mające na celu ograniczenie obciążeń po stronie beneficjentów, w tym:

- zwiększanie liczby pracowników zajmujących się oceną dokumentów w wfośigw,
- rozwój punktów konsultacyjnych i możliwości kontaktu zdalnego,
- publikowanie komunikatów, wytycznych i materiałów informacyjnych wyjaśniających zasady Programu (cały pakiet dostępny dla każdego na czystepowietrze.gov.pl).

Informacje o brakach w składanych do wfośigw wnioskach są przekazywane w ramach procedury weryfikacji wniosków, a beneficjent ma możliwość ich uzupełnienia. Program

przewiduje mechanizm korekt i wyjaśnień – nie jest to system „jednorazowych wezwań”, lecz proces umożliwiający naprawienie uchybień. Ponadto beneficjenci mogą korzystać z infolinii i punktów konsultacyjnych wfośigw.

Kierunek zmian wdrażanych od marca 2025 r. zmierza do upraszczania procedur, poprawy komunikacji z beneficjentami oraz ograniczenia negatywnych skutków błędów formalnych, przy jednoczesnym zachowaniu zasad legalności i równego traktowania, a przyjęte zasady Programu są zgodne z obowiązującymi przepisami prawa i mają na celu ochronę środków publicznych, w tym także środków zagranicznych, dla których są wyznaczone określone zasady rozliczeń, oraz zapewnienie ich efektywnego wykorzystania. Wfośigw działa w reżimie cywilnoprawnym, co wyklucza, w świetle obecnie obowiązujących przepisów, stosowanie procedur administracyjnych, a beneficjenci mają zapewnione wsparcie informacyjne oraz możliwość uzupełnień i korekt.

IV. Nieterminowość działania Funduszu

Zgodnie z Regulaminem naboru wniosków wskazane terminy mają charakter instrukcyjny. NFOŚiGW oraz wfośigw dokładają starań, by procesy weryfikacyjne i płatności realizowane były w możliwie najkrótszym czasie, przy zachowaniu rzetelności i zgodności z zasadami wydatkowania środków publicznych.

Termin na wypłatę środków refundacyjnych liczony jest od dnia złożenia przez beneficjenta prawidłowo podpisanego, kompletnego i poprawnie wypełnionego wniosku o płatność (dalej: WoP), po zakupie, dostawie lub montażu urządzeń oraz materiałów wskazanych we wniosku o dofinansowanie.

Do tak ustalonego terminu wypłaty kwoty dotacji nie wlicza się jednak czasu przeznaczonego na przeprowadzenie kontroli podczas wizytacji końcowej mającej na celu potwierdzenie zgodnej z umową realizacji przedsięwzięcia, a także weryfikacji informacji i oświadczeń zawartych przez beneficjenta we wniosku o dofinansowanie oraz WoP.

Inne warunki umowy, które mogą wpływać na wypłatę:

- 1) WoP musi być sporządzony w Generatorze Wniosków o Dofinansowanie, zgodnie ze wzorem i w formie obowiązującej w ramach Programu,
- 2) do WoP muszą być załączone wymagane załączniki oraz kopie faktur lub innych równoważnych dokumentów księgowych, warunkiem wypłaty jest bowiem zrealizowanie i udokumentowanie zgodnie z warunkami Programu przedsięwzięcia określonego w umowie,
- 3) wfośigw ma możliwość wstrzymania wypłaty kwoty dotacji jeżeli WoP jest niekompletny lub nieprawidłowo wypełniony lub nie załączono do niego wymaganych załączników lub do czasu wyjaśnienia wątpliwości dotyczących treści tego wniosku lub jego załączników,
- 4) dotacja nie zostanie wypłacona, jeżeli beneficjent nie złożył WoP w terminie określonym w umowie,
- 5) wfośigw nie wypłaci dofinansowania, jeżeli beneficjent zbył przed wypłatą dotacji budynek/lokal mieszkalny objęty dofinansowaniem,

6) w przypadku montażu mikroinstalacji fotowoltaicznej warunkiem wypłaty dofinansowania na ten koszt kwalifikowany było przedstawienie zaświadczenia operatora sieci dystrybucyjnej.

W umowach zawieranych na podstawie wniosków złożonych od 22 kwietnia 2024 r. (ze środków FEnIKS jako źródła finansowania Programu) znajdują się dodatkowe zapisy:

1) dotacja nie zostanie wypłacona, jeżeli beneficjent przed wypłatą dotacji uzyskał dofinansowanie w ramach Części 3) Programu w wersji obowiązującej do 22.04.2024 r., na realizację przedsięwzięcia w innym budynku/lokalu mieszkalnym, tj. zawarł umowę dotacji i nie została ona rozwiązana lub zmieniona na umowę dotacji w ramach Części 1) Programu,

2) niewykonania lub nienależytego wykonania przez beneficjenta obowiązków wynikających z umowy,

3) wystąpienia podejrzenia naruszenia postanowień umowy lub naruszenia prawa (w tym w przypadku podejrzenia nieprawidłowości lub nadużycia finansowego).

Wfośigw nie ponosi odpowiedzialności za szkodę wynikającą z opóźnienia w przekazaniu, wstrzymania przekazania dotacji lub niedokonania przekazania dotacji, będących rezultatem w szczególności: braku dostępności środków do przekazania, wstrzymania lub odmowy przez uprawnione instytucje, w tym Komisję Europejską, wypłaty dotacji.

Biorąc pod uwagę ogólne zasady gospodarowania środkami publicznymi [10], m.in. w przypadku, gdy podczas oceny wniosków/realizacji umów zaistniały przesłanki wskazujące na niespełnienie kryteriów oceny wniosku o dofinansowanie lub nieosiągnięcie efektu rzeczowo-ekologicznego, a tym samym okoliczności wskazujące na brak realizacji celów Programu, wfośigw mogły podjąć decyzję o wstrzymywaniu weryfikacji WoP i wypłaty dotacji.

Kwota dotacji wskazana w umowie to wartość maksymalna, a jej ostateczna wysokość ustalana jest po zakończeniu inwestycji – na podstawie rzeczywiście poniesionych i udokumentowanych wydatków kwalifikowanych. Pozytywna ocena wniosku na etapie jego składania nie gwarantuje przyznania pełnej kwoty dotacji, lecz określa górny limit wsparcia możliwy do uzyskania dla danego rodzaju przedsięwzięcia.

Weryfikacja kosztów odbywa się m.in. w oparciu o tabelę maksymalnych kosztów jednostkowych, opracowaną na podstawie analizy rynku oraz konsultacji z wfośigw. Tabela ta uwzględnia średnie ceny materiałów i usług dostępnych na rynku, a także typowe technologie stosowane w modernizacji budynków. Jest dostępna m.in. na stronie Programu: <http://czystepowietrze.gov.pl/wazne-komunikaty/przyspieszamy-wycene>.

Program dopuszcza sytuacje, w których rzeczywiste koszty przekraczają wartości wskazane w tabeli, o ile są one uzasadnione np. stanem technicznym budynku czy jego specyfiką. W takich przypadkach beneficjent może przedstawić dodatkowe wyjaśnienia i dokumenty, które są indywidualnie analizowane przez wfośigw. Na tej podstawie podejmowana jest decyzja o ewentualnym zastosowaniu wyższych jednostkowych kwot dotacji, co wydłuża proces akceptacji i wypłaty środków.

Zgodnie z ww. przepisami, środki publiczne – zarówno krajowe, jak i unijne – powinny być wydatkowane w sposób celowy, oszczędny i efektywny. Rekomendacje dotyczące jednolitych kosztów jednostkowych zostały opracowane w celu przyspieszenia i ujednolicenia procesu weryfikacji wniosków o płatność oraz zapewnienia zgodności z zasadami stosowanymi w funduszach UE.

V. Możliwość odebrania dofinansowania pomimo wcześniejszej akceptacji Przedsięwzięcia

W odniesieniu do ryzyka zakwestionowania kosztów lub żądania zwrotu dofinansowania pomimo wcześniejszej akceptacji wniosku lub wypłaty środków, wyjaśniam, że mechanizmy kontroli realizacji przedsięwzięć wynikają bezpośrednio z charakteru Programu jako instrumentu finansowanego ze środków publicznych, w tym środków europejskich, oraz z obowiązku zapewnienia ich prawidłowego, celowego i oszczędnego wydatkowania.

Akceptacja wniosku o dofinansowanie oraz zawarcie umowy określają maksymalny poziom możliwego wsparcia, natomiast ostateczna wysokość dotacji jest ustalana na podstawie rzeczywiście poniesionych, udokumentowanych i kwalifikowanych kosztów, zgodnie z warunkami Programu oraz postanowieniami umowy. W tym sensie wypłata środków nie może być utożsamiana z bezwarunkowym potwierdzeniem prawidłowości realizacji przedsięwzięcia, a więc bezwarunkowego potwierdzenia zasadności i legalności pobrania środków.

Mechanizm ten jest powszechnie znany w ramach udzielania dofinansowania i żądania zwrotu. Jako przykład takiego mechanizmu można wskazać ustawę OFP [11], której zastosowanie również nie jest ograniczone żadnym szczególnym terminem. Jego stosowanie będzie więc możliwe na zasadach ogólnych, także po wypłacie środków.

Weryfikacja kosztów oraz realizacji przedsięwzięcia nie ma charakteru automatycznego ani dowolnego, lecz odbywa się w oparciu o jasno określone kryteria wynikające z zasad Programu, umowy o dofinansowanie oraz powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Kontrole – zarówno na etapie realizacji, jak i w okresie trwałości – służą zapewnieniu zgodności przedsięwzięcia z celami programu oraz ochronie środków publicznych.

Jednocześnie zaznaczam, że:

- zakwestionowanie kosztów nie oznacza automatycznie żądania zwrotu całej dotacji, lecz w pierwszej kolejności skutkuje wezwaniem beneficjenta do złożenia wyjaśnień lub uzupełnienia dokumentacji,
- beneficjent ma możliwość wykazania zasadności poniesionych wydatków, w tym także wydatków przekraczających wartości rekomendowane, jeżeli są one uzasadnione stanem technicznym budynku lub charakterem inwestycji,
- decyzje podejmowane przez właściwe wfośigw mają charakter indywidualny i uwzględniają konkretne okoliczności danej sprawy.

W nowej odsłonie Programu wprowadzono rozwiązania mające na celu ograniczenie ryzyka późniejszego kwestionowania wydatków, w szczególności poprzez:

- obowiązkowy audyt energetyczny na etapie przygotowania inwestycji,

- wzmocnienie wsparcia beneficjentów przez wfośigw i operatorów, co pozwala na wcześniejsze identyfikowanie potencjalnych nieprawidłowości i ich eliminowanie jeszcze przed etapem końcowego rozliczenia.

Możliwość weryfikacji przedsięwzięcia po jego akceptacji i wypłacie środków nie jest wyrazem braku stabilności decyzji wfośigw, lecz elementem systemu zabezpieczającego środki publiczne, przy jednoczesnym zapewnieniu beneficjentom możliwości przedstawienia wyjaśnień i obrony swoich interesów. Kierunek zmian wdrażanych w Programie zmierza do zwiększenia przewidywalności rozliczeń oraz ograniczenia sytuacji, w których beneficjent mógłby zostać zaskoczony konsekwencjami na etapie końcowym lub w okresie trwałości.

VI. Niewystarczająca ochrona prawna interesów adresatów Programu. Stanowisko w przedmiocie możliwości objęcia procedury udzielania dofinansowań z oferty Funduszu reżimowi administracyjnoprawnemu

Odpowiadając na postulat poddania procedury udzielania dofinansowania w ramach Programu reżimowi administracyjnoprawnemu należy opisać status prawny wfośigw (oraz NFOŚiGW) celem wykazania, że ich działalność nie nosi znamion wykonywania władzy publicznej. I tak – wfośigw [12], są samorządowymi osobami prawnymi [13]. Ustawodawca w ustawie ustrojowej dla NFOŚiGW oraz wfośigw dokonał przy tym wyraźnego rozróżnienia podmiotów działających w sferze ochrony środowiska. Wyodrębnione zostały dwie grupy [14] – organy ochrony środowiska oraz [15] – instytucje ochrony środowiska. Wfośigw oraz NFOŚiGW zostały przez ustawodawcę zakwalifikowane do drugiej z tych grup, co wyraźnie wskazuje na intencję odmiennego ukształtowania praw i obowiązków wfośigw oraz NFOŚiGW w odniesieniu do organów ochrony środowiska, wskazywanych w tej samej ustawie.

Prawo ochrony środowiska wskazuje, że zadaniami ustawowymi wfośigw jest finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Instytucja ochrony środowiska, jaką są wfośigw, nie zostały wyposażone w jakiekolwiek kompetencje władcze do rozstrzygania indywidualnych spraw w drodze decyzji administracyjnych. Rola wfośigw w zdecydowanej mierze sprowadza się do działania za pośrednictwem instrumentów czysto cywilnoprawnych [16]: ("Narodowy Fundusz oraz wojewódzkie fundusze udzielają dotacji, pożyczek, poręczeń oraz przekazują środki finansowe na podstawie umów cywilnoprawnych").

W ramach Programu wfośigw również działają w sferze cywilnoprawnej, to jest na płaszczyźnie stosunków prywatnoprawnych pomiędzy równorzędnymi podmiotami. Sam fakt dysponowania przez wfośigw środkami publicznymi nie może uzasadniać przyjęcia, że oferując określone warunki dofinansowania, wfośigw działają w ramach wykonywania władzy publicznej. W doktrynie prawa cywilnego – „gdy chodzi o inne poza Skarbem Państwa – osoby prawne, punktem odniesienia muszą być przepisy ustrojowe określające zadania tej osoby prawnej, przy czym przy zaliczeniu określonego zadania do sfery władzy publicznej należy mieć na uwadze to, czy ich wykonywanie łączy się z możliwością władczego kształtowania sytuacji jednostki” [17].

Ustrojowe usytuowanie wfośigw oraz NFOŚiGW jako podmiotu działającego w sferze cywilnoprawnej wielokrotnie potwierdzał Naczelny Sąd Administracyjny, przyjmując brak działania NFOŚiGW w sferze administracji publicznej i brak kształtowania przez NFOŚiGW w sposób władczy statusu drugiej strony stosunku prawnego, a podkreślając przy tym funkcjonowanie NFOŚiGW w klasycznej sferze cywilnoprawnej (tak m. in. wyrok NSA z 4 lipca 2017 r. sygn. II OSK 1453/17). Sam charakter prawny udzielanego przez NFOŚiGW dofinansowania był już przedmiotem zapatrywań Naczelnego Sądu Administracyjnego. W postanowieniu z 5 czerwca 2010 r. (II OSK 390/09) NSA przyjął, że nie można mówić o działaniu NFOŚiGW w tej sferze jako wykonywaniu władztwa administracyjnego, mimo faktu gospodarowania przez NFOŚiGW środkami publicznymi. Podkreślić przy tym należy, że pozycja wfośigw oraz NFOŚiGW jest w tym zakresie analogiczna i orzeczenia te mają zastosowanie również do wfośigw.

Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego, w tym postanowieniami z dnia 5 marca 2010 r. (sygn. II OSK 390/09) oraz z dnia 13 maja 2010 r. (sygn. II OSK 861/10), NFOŚiGW oraz wfośigw nie są również organami administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym w zakresie udzielania dotacji. NSA jednoznacznie wskazał, że czynności podejmowane przez Fundusze w tym obszarze mają charakter cywilnoprawny, a nie administracyjnoprawny, co wynika wprost z ustawy POŚ [18]. W konsekwencji, nie można przyjmować domniemania decyzji administracyjnej ani stosować przepisów KPA do relacji funduszy z beneficjentami. Wszelkie roszczenia i spory powinny być rozpatrywane w trybie właściwym dla stosunków cywilnoprawnych, zgodnie z zasadami wynikającymi z POŚ i prawa cywilnego.

Proszę o przyjęcie wyjaśnień.

Z wyrazami szacunku

Krzysztof Bolesta
Sekretarz Stanu
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/

Do wiadomości:

Pani Dorota Zawadzka – Stępiak, Prezes Zarządu NFOŚiGW.

Podstawa prawna:

- [1] Art. 400b ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 r., poz. 647, z późn. zm.), dalej: ustawa POŚ.
- [2] Art. 400k ust. 2 pkt 1b ustawy POŚ.
- [3] Art. 400h ust. 1 pkt 1 ustawy POŚ.
- [4] Art. 400r ust. 1 ustawy POŚ.

- [5] Art. 50f ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz.U. z 2025 r. poz. 1685).
- [6] „Procedura dotycząca odzyskiwania grantów w przypadku ich wykorzystania niezgodnie z umową o powierzenie grantu oraz celami projektu grantowego”.
- [7] Art 54a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 1483), dalej: ustawa OFP.
- [8] Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027 (Dz. U. z 2025 r., poz. 1733).
- [9] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572, z późn. zm.), dalej: KPA.
- [10] Art. 44 ustawy OFP.
- [11] Art. 207 ustawy OFP.
- [12] Art. 400 ust. 2 ustawy POŚ.
- [13] W rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy OFP.
- [14] Zgodnie z art. 376 ustawy POŚ (Tytuł VII Dział I).
- [15] Zgodnie z art. 386 pkt 3 ustawy POŚ (Tytuł VII Dział II).
- [16] Na co wskazuje bezpośrednio art. 400a ust. 1 oraz art. 400b ust. 2 w zw. z art. 411 ust. 8 ustawy POŚ.
- [17] G. Bieniek w: Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania. Część I pod red. J. Gudowskiego, LexisNexis 2009.
- [18] Art. 411 ust. 8 ustawy POŚ.